

¿POR QUE LA POLITICA ESTRUCTURAL ES TAN LIMITADA?

Por
MARCELLO GORGONI (*)

I. INTRODUCCION

PREGUNTARSE el porqué de las limitaciones de la política estructural implica aclarar previamente el sentido y alcance de esas limitaciones. El tema puede abordarse desde dos puntos de vista distintos. Por un lado, la política estructural puede ser limitada con respecto al conjunto de la política agrícola comunitaria y/o a otras componentes específicas de la misma. Desde éste ángulo, una política que reciba solamente el 5% de recursos *vis a vis*, otra que reciba el 95% es, evidentemente, muy limitada, sin que ésto, de por sí, pueda calificarse como un hecho negativo. No obstante, no puede decirse que una política es limitada sólo por los recursos que moviliza, si éstos son suficientes para resolver los problemas para los cuales la política ha sido diseñada. Y éste es un segundo punto de vista relevante para abordar el tema. Lo limitado de una política se aprecia no solamente por comparación con otras políticas, en términos de la distribución de los recursos financieros globalmente disponibles, sino, también, por su capacidad de solucionar los problemas. Esto hace necesario re-

(*) Centro di Specializzazione Economica Agraria per il Mezzogiorno. Napoli (Italia).
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 140 - (abril-junio 1987).

ferirse, desde el inicio, a un diagnóstico del problema estructural en la agricultura comunitaria.

II. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA POLITICA ESTRUCTURAL

II.1. *La política estructural dentro de la P.A.C.*

La conciencia de que la agricultura comunitaria presenta problemas de carácter estructural, destinados a no resolverse o, por el contrario, a acentuarse si se abandonan al simple juego de los mercados y a las políticas de regulación de éstos, se manifiesta muy tempranamente en la C.E.E., prácticamente desde el inicio de la política agrícola común. En la conferencia de Stresa de 1969, Sicco Mansholt hace hincapié en la necesidad de operar paralelamente en dos líneas, la regulación de los mercados y la reforma de las estructuras, como condición imprescindible para evitar un aislamiento exagerado y creciente de la agricultura comunitaria. Pero a una conciencia tan temprana y lúcida no se acompaña, por un buen número de años, ningún proyecto orgánico de política estructural. Aún cuando la primera formulación del problema en 1960 es recordada como «primer plan Mansholt», lo que comúnmente se conoce como plan Mansholt es el documento del 1968.

La P.A.C. no llega, todavía, a cumplir una década y ya Mansholt puede referirse, en su Memorandum de 1968, en términos de diagnóstico de una realidad concreta, a lo que en 1960 sólo era un escenario previsible. El alto y creciente costo de la regulación de los mercados se ve, también, acompañado de una producción de excedentes, cuya venta subsidiada fuera de la Comunidad, contribuye, no marginalmente, a un empeoramiento de las relaciones comerciales y políticas con terceros países, mientras que dentro de la Comunidad empieza a tomar cuerpo una conciencia nueva del carácter concentrador y excluyente de la política de precios, por lo menos en aquellas regiones y sectores más negativamente afectadas.

En el diseño de Mansholt de 1968, cinco millones de personas tenían que abandonar la actividad agrícola, cinco millones de

hectáreas tenían que dejar de ser cultivadas, el tamaño medio de las explotaciones debía crecer considerablemente, permitiendo así capturar economías de escala relevantes, con la consiguiente reducción de costes, la menor presión sobre los precios de los productos de mercados y de eliminación de los excedentes, asegurando a los agricultores ingresos comparables a los de los sectores extra agrícolas.

Cuatro años más tarde, en 1972, las directivas socio-estructurales, números 159, 160 y 161, dan concreto inicio a la política estructural. La visión de fondo del problema es la misma que la contenida en el Memorándum de 1968 y las líneas generales de acción también, pero en términos de amplitud del proyecto y de recursos movilizados para su implementación, la diferencia es la misma que existe entre la montaña y el ratoncito.

Reconociendo como destinatarios activos de la ayuda solamente aquellos agricultores a título principal que estuvieran en condiciones de conseguir un ingreso comparable al de otros sectores más favorecidos, por la vía de la implementación de un adecuado plan de desarrollo, la política de las directivas del setenta y dos resulta, desde el primer momento, fuertemente excluyentes para una proporción muy grande de explotaciones, que a las dificultades propiamente internas se suman las de un entorno natural y socio-económico especialmente desfavorable.

La directiva número 268 de 1975 viene a equilibrar la situación, introduciendo en la política estructural un subsidio a los agricultores compensatorio de las desventajas ambientales. La complementación directa, del ingreso vía subsidio, introduce una dimensión abiertamente asistencial que, prescindiendo del objetivo de reducir los costes de producción, guarda relación con el coste que la colectividad está dispuesta a sostener para que la actividad agrícola se mantenga en áreas que de otra manera experimentarían un proceso de desactivación rápido y generalizado.

A la directiva 268 se suman, en los años siguientes, un buen número de otras directivas y reglamentos, que tienen como denominador común la acción en favor de regiones desfavorecidas. Sin embargo, en términos de recursos movilizados, la 268 es, de lejos, el instrumento más importante, absorbiendo más del 80% del total destinado a estas medidas.

En términos de los recursos movilizados y del carácter específico de la acción promovida, las dos directivas, 159/72 y 268/75, representan, cuando no la totalidad, el grueso de la política estructural referida a las explotaciones agropecuarias. Sin embargo, ésta es sólo una parte de la que comúnmente se considera como política estructural de la C.E.E. Hay, de hecho, un conjunto de otras medidas, que presentan un carácter más genéricamente estructural, sin tener como objeto específico las explotaciones agrícolas, de tal manera que su relevancia depende de la definición misma que se de del problema estructural.

Una definición restringida del problema estructural en términos de insuficiencias de las explotaciones permitiría restringir el examen de la política a estas dos directivas solamente, o extendiéndolo, como máximo, a un conjunto de medidas menores con un papel auxiliar: las directivas 160 y 161 respecto a la 159 y una serie de medidas en favor de áreas desfavorecidas respecto a la 268.

Una definición ampliada del problema estructural en términos de insuficiencias del sistema agroalimentario hace necesario referirse a un conjunto mucho más amplio de medidas, incluyendo muchas que, más que con las explotaciones y sus dificultades, guardan relación con los mercados y la política de regulación de mercados.

Es oportuno abordar el tema desde éste último y más amplio ángulo, para aclarar otro punto sobre el cual hay, con frecuencia, confusión, o sea, la relación entre política estructural y Sección orientación del F.E.O.G.A.

Cabe recordar, como punto de partida, el espacio limitado que dentro del F.E.O.G.A. tiene, desde el principio, la Sección orientación. En términos de recursos movilizados por el fondo, las estadísticas financieras indican que ésta Sección ha recibido, en el período 1963-1986, una cuota oscilante entre el 6% y el 3%, con dos puntas considerablemente más altas en los años 1963-64 (15%) y 1972 (12%). A partir de 1980, se puede, en realidad, apreciar una muy clara tendencia hacia abajo, de 5% a 3%. Vale la pena destacar que el declive relativo de la Sección orientación se produce dentro de un marco de verdadera explosión de los gastos globales dominados por la Sección garantía.

La Sección orientación incluye un conjunto amplio y heterogéneo de acciones, cuyo denominador común, el propósito de orientación, resulta ser indefectiblemente genérico. Sin embargo, el grueso de los recursos movilizados por ésta Sección del fondo corresponde a un número muy restringido de acciones. Es útil revisar rápidamente el conjunto siguiendo la clasificación funcional de la propia Comisión para luego concentrar la atención sobre aquellas pocas acciones que dominan el escenario y son las relevantes para una evaluación de la política estructural.

Una primera distinción de las acciones financiadas por el F.E.O.G.A.-orientación es entre directas e indirectas y se basa en el tipo de relación entre la administración central (comunitaria) de la política y el beneficiario de la misma. En término de los recursos movilizados, hasta 1983, el peso de los dos grupos de acciones es, aproximadamente, de uno a uno: de un total de 4.244 millones de ECUs, a las acciones directas corresponden 2.181 y a las indirectas 2.064.

Las acciones indirectas comprenden cuatro grupos funcionales:

- a) Socio-estructurales de carácter general, son las tres directivas del setenta y dos.
- b) En favor de regiones desfavorecidas, una larga lista de directivas y reglamentos dominada por la directiva 268/75.
- c) Estructurales en conexión con las organizaciones comunes de mercado.
- d) Acción común financiada por la Sección garantía (60%) y la Sección orientación (40%), se trata del reglamento 1078/77, que introduce las primas de no-comercialización de la leche y de los productos lácteos y de reconversión de la ganadería vacuna de orientación lechera.

Como se puede apreciar en el cuadro n.º 1, los cuatro grupos de acciones tienen peso distinto, dominando las acciones en favor de regiones desfavorecidas (41%) y las de carácter general (28%). Cabe, sin embargo, destacar como al cuarto grupo, que clara e íntimamente se relaciona con el problema de los exceden-

Cuadro n.º 1

PAGOS EFECTUADOS POR LA SECCION ORIENTACION DEL F.E.O.G.A EN ACCIONES DIRECTAS, HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1983 (MILLONES DE ECUS)

	Total	A	B	C	D
Alemania	441,6	141,3	82,3	16,6	200,7
Francia	515,7	85,5	233,2	134,2	62,8
Italia	124,7	11,4	48,9	64,4	—
Holanda	89,6	62,9	36,4	4,3	22,7
Bélgica	49	14,7	14,8	13,5	6
Luxemburgo	5,8	0,5	4	0,1	1,2
Reino Unido	482,7	174,1	232,2	6,4	70,1
Irlanda	274,4	48,4	197,2	16,2	12,7
Dinamarca	80,8	38	0,1	1,3	41,6
Total	2.064,3	576,8	849,1	257	417,8
Alemania	21,4	24,5	9,7	6,5	48
Francia	25	14,8	27,5	52,2	15
Italia	6	2	5,8	25,1	—
Holanda	4,3	10,9	4,3	1,7	5,4
Bélgica	2,4	2,5	1,7	5,3	1,4
Luxemburgo	0,3	0,1	0,5	—	0,3
Reino Unido	23,4	30,2	27,3	2,5	16,8
Irlanda	13,3	8,4	23,2	6,3	3
Dinamarca	3,9	6,6	—	0,5	10
Total	100	100	100	100	100

A: Acciones socio-estructurales de carácter general.

B: Acciones socio-estructurales en favor de regiones desfavorecidas.

C: Acciones socio-estructurales en conexión con organizaciones comunes de mercado.

D: Acción común financiada por la sección garantía (60%) y las sección orientación (40%).

Los montos indicados se refieren sólo a éste 40%.

Fuente: Elaboraciones sobre datos de la Comisión de las Comunidades Europeas (2) y (3).

tes y con la política de garantía que los ha generado, corresponde al 20% de los recursos globales para acciones indirectas de la sección orientación. El tercer grupo se presta a una doble interpretación desde el punto de vista funcional. Considerando las organizaciones comunes de mercado como formas de potenciar el poder negociador de los agricultores, éste grupo de acciones tiene que ver con una ayuda a los agricultores y a sus explotaciones para que logren una mejor inserción en los mercados. Por otro lado, considerando las organizaciones comunes como orientadas a

regular mejor el funcionamiento del mercado, éstas acciones guardan más relación con problemas de funcionamiento de los mercados como tales que con las de las unidades productivas. Bajo esta última perspectiva, un 30% de los recursos totales de las acciones indirectas tienen que ver con problemas de funcionamiento de los mercados y, en proporción muy importante, con su mal funcionamiento, debido a la política de precios. Los esfuerzos orientados a mejorar las condiciones de la producción sólo reciben el 70% de los recursos movilizados vía acciones indirectas.

Las acciones directas comprenden un abanico amplio de reglamentos, pero son dos los que dominan el escenario. Como puede apreciarse en el cuadro n.º 2, más del 70% de los recursos van al viejo reglamento 17, de 1964, y otro 18% al reglamento 355, de 1977. Considerando el reglamento 17 como el primer instrumento de la política estructural, sustituido, en 1977, por el 355, contribuye a la financiación de proyectos individuales en un gran número de sectores, pero, sobre todo, en mejoras fundiarias e hidráulicas (31%), leche (12%), carne (11%), vides y vino (12%). Por su carácter compuesto y por no inscribirse en un diseño global, el reglamento 17 es de difícil interpretación en términos de

Cuadro n.º 2

PAGOS EFECTUADOS POR EL F.E.O.G.A-ORIENTACION, ACCIONES DIRECTAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1983 (EN MILLONES DE ECUS)

	Total acciones directas		Reg. 17/64 (1)		Reg. 355/77	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Alemania	594,6	27,3	507,1	33	81,5	20,4
Francia	470,1	21,6	323,5	21	91,5	22,9
Italia	523	24	271,2	17,6	98,3	24,6
Holanda	158,1	7,2	132,6	8,6	25	0,3
Bélgica	141,5	6,5	121,9	7,9	18,9	1,7
Luxemburgo	7,2	0,3	6,7	0,4	0,5	9,1
Reino Unido	148,5	6,8	96,9	6,3	39,7	9,9
Irlanda	74,5	3,4	36,1	2,3	25,8	6,5
Dinamarca	63,2	2,9	42,7	2,8	18,4	4,6
C.E.-9	2.180,8	100	1.538,7	100	399,5	100

(1) El 96% de los pagos se dan en el período 1964-77, el restante en los años 78 y 79.

Fuente: Elaboración sobre datos de la Comisión de las Comunidades Europeas (2) y (3).

política estructural. El reglamento 355/77, concerniente a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de las producciones agropecuarias, se inscribe, más claramente, en un marco de política estructural. Claramente, tiene que ver con problemas relevantes para el funcionamiento del sistema agroalimentario, pero sólo indirectamente toca los agricultores y las explotaciones agropecuarias.

Resumiendo, el conjunto de acciones financiadas por la Sección orientación del F.E.O.G.A. guarda relación, más o menos directa, con problemas estructurales del sistema agroalimentario comunitario, en el sentido de tener como objeto la promoción de cambios de la más variadas naturaleza en una serie muy heterogénea de eslabones del sistema. El denominador común es, genéricamente, el propósito de orientar dichos cambios en direcciones deseadas que no serían de otra manera aseguradas por la política de precios como tal. Sin embargo, solamente una proporción restringida de dichas acciones guarda directamente relación con problemas estructurales de las explotaciones agrícolas entendidas estrictamente como unidades de producción. Una definición ampliada del problema estructural referida a todo el sistema agroalimentario permite considerar la Sección orientación del F.E.O.G.A. en su globalidad como referida a la política estructural. De acuerdo a ésta definición ampliada, el espacio político y financiero de la política estructural resulta extremadamente modesto, recibiendo apenas un 3% de los recursos globales del F.E.O.G.A.

A una definición restringida del problema estructural, referida estrictamente a la actividad de las explotaciones agropecuarias en cuanto a unidades de producción, corresponde una proporción mucho más reducida de recursos, principalmente los movilizados por las directivas 159 y 268. Las dos juntas suman apenas un 28% de los pagos efectuados por la Sección orientación, hasta el 31 de diciembre de 1983. Referido al total F.E.O.G.A., la participación de la política estructural baja, en éste caso, a un modestísimo 1%. Medido en términos de recursos manejados por el F.E.O.G.A., el espacio ocupado por la política estructural dentro de la P.A.C., dependiendo de la definición más o menos ampliada o restringida que se adopte, va de un máximo de un 3% a un mínimo de un 1%.

II.2 *La distribución de los recursos por países*

La distribución por países de los recursos movilizados por la Sección orientación es muy desigual. Restringiendo la atención a la C.E.E.-9 y a los pagos efectuados desde el inicio hasta el 31 de diciembre de 1983, puede apreciarse en los cuadros n.º 1 y 2 cómo, en términos absolutos, los países que más recursos han recibido por concepto de acciones son Alemania (21%), Francia (25%), Reino Unido (23%) e Irlanda (13%). Sigue Italia (6%) y los países de menor extensión. La participación cambia bastante en términos de las distintas acciones. Así es que, de los recursos de las primas de no-comercialización y reconversión para el sector lechero, la mitad va a Alemania, un 15% a Francia, el 17% al Reino Unido y un 10% a Dinamarca. De los recursos para las acciones en conexión con las organizaciones comunes de mercado más de la mitad va a Francia y una cuarta parte a Italia. Las tres cuartas partes de los fondos pagados en favor de regiones desfavorecidas se distribuyen en partes, aproximadamente, iguales entre Francia, Reino Unido e Irlanda. El 80% de los pagos efectuados por concepto de acciones estructurales de carácter general va al Reino Unido (30%), Alemania (24%), Francia (14%) y Holanda (11%).

Bastante distinta resulta la distribución de los recursos por concepto de acciones directas. Poco menos de las tres cuartas partes van a tres países solamente: Alemania (27%), Francia (22%) e Italia (24%). La distribución es algo distinta para los dos principales reglamentos tomados individualmente, destacándose una mayor participación de Alemania en el 17/64 y de Italia en el 355/77.

La distribución de los recursos por países en términos globales, en general y referido al tema estructural, en particular, tiene una importancia relativa. Es fácil destacar la participación escasa de Italia y grande del Reino Unido, la que resultaría todavía más grande si considerásemos el hecho de que se están comentando datos globales para todo el período de actividad del fondo, mientras que el Reino Unido entra mucho más tarde. Pero no es mucho más lo que se puede desprender de la distribución global de los recursos entre países.

Más significativo es considerar cómo varía entre países el es-

fuerzo financiero de la Sección orientación referido al número de explotaciones y a la superficie agrícola utilizada (S.A.U.). El cuadro n.º 3 presenta dos indicadores de este tipo. En términos de ECUs pagados en todo el período, hasta el 1983, el importe medio total por explotación existente, referido a todo tipo de acción directa e indirecta, varía entre menos de 300 en el caso de Italia y más de 3.000 en el de Luxemburgo. Holanda, Bélgica e Irlanda reciben, aproximadamente, entre 1.500 y 2.000, Alemania y Dinamarca 1.300 y 1.240, respectivamente y Francia 988 ECUs. La densidad por hectárea va de un mínimo de 34 ECUs, en el caso de Francia, a un máximo de 136, en el caso de Bélgica. Siendo la explotación, y no la superficie, el centro del problema estructural, el primer indicador resulta más significativo.

Es interesante, ahora, ver como inciden los recursos de las acciones que específicamente se dirigen a la explotación agropecuaria. El cuadro n.º 4 se refiere a los reembolsos efectuados por el F.E.O.G.A. en aplicación de la directiva 159/72, durante la década 1973-1983. En promedio, los recursos por explotación van de un mínimo de 4,4, ECUs, en el caso de Italia, a un máximo

Cuadro n.º 3

PAGOS TOTALES DEL F.E.O.G.A-ORIENTACION, DESDE EL INICIO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1983, POR EXPLOTACION Y POR HA S.A.U.

	Total		Acciones directas		Acciones indirectas	
	A	B	A	B	A	B
Alemania	1.300	85	746	49	554	36
Francia	988	34	534	16	454	18
Italia	296	40	239	32	57	8
Holanda	1.921	124	1.226	79	695	45
Bélgica	2.093	136	1.555	101	538	35
Luxemburgo	3.250	100	1.800	55	1.450	45
Reino Unido	2.535	37	596	9	1.939	28
Irlanda	1.564	69	334	15	1.230	54
Dinamarca	1.242	50	545	22	697	28
EUR-9	845	49	427	25	418	24

A: ECU por explotación.

B: ECU por hectárea de S.A.U.

El número de explotaciones y la superficie a que se hace referencia son los del 1980.

Fuente: Elaboraciones sobre datos de la Comisión de las Comunidades Europeas (2) y (3).

Cuadro n.º 4

RECURSOS C.E.E. PARA LA MODERNIZACION DE LAS EXPLOTACIONES AGRICOLAS (D 159/72), REEMBOLSOS DEL F.E.O.G.A. DESDE LA PRIMERA APLICACION DE LA DIRECTIVA HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1983

	ECU (000.000)	%	D ₁	D ₂
Alemania	135	24,9	169,3	11,1
Francia	62,2	11,5	54,8	22
Italia	9,7	1,8	4,4	0,6
Holanda	62,4	11,5	483,7	31,2
Bélgica	13,7	2,5	150,5	9,8
Luxemburgo	0,5	0,1	106,4	3,8
Reino Unido	173,4	32	696,4	10,1
Irlanda	47,2	8,7	211,4	9,3
Dinamarca	37,6	7	323,3	13
EUR-9	541,6	100	109,7	6,3

D₁: ECU por explotación.

D₂: ECU por Ha S.A.U.

Número total de explotaciones y hectáreas al 1980.

Fuente: Elaboraciones sobre datos de la Comisión de las Comunidades Europeas (2) y (3).

de 696, en el caso del Reino Unido. Se trata, como es evidente, de un indicador muy grosero, ya que refiere a la totalidad de las explotaciones existentes, recursos que, evidentemente, se aplican a un grupo restringido. El cuadro n.º 5 permite comentar éste último aspecto. El número de planes de desarrollo aprobados en cada trienio por cada mil explotaciones existentes se aproxima, como máximo, a 70 en el caso de Bélgica, Holanda y Reino Unido. En promedio anual, un 2,5% de las explotaciones existentes. Esto es el caso de las agriculturas más avanzadas. El caso de Italia es extremo: ausente en los primeros años, en el trienio 81-83 registra 1,5 planes de desarrollo aprobados por cada mil explotaciones. Si queda la duda de que las agriculturas más débiles se hayan beneficiado poco de las acciones de carácter general y mucho más de las acciones específicamente en favor de las regiones desfavorecidas, especialmente la 268/75, el cuadro n.º 6 sirve para borrarla. Sumando los reembolsos efectuados por concepto de ambas directivas y dividiendo por el número de explotaciones existentes en cada país, a 1980, resulta que en un extremo, la explotación in-

Cuadro n.º 5

PLANES DE DESARROLLO APROBADOS EN APLICACION DE LA D 159/72 C.E.E.,
1973-1983

	1973/5			1976/8			1981/3		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Alemania	14,4	15,8	11,5	18,6	23,3	15,3	8,3	11,2	6,9
Francia	—	—	—	7,6	6,7	2,6	17,1	16,1	5,9
Italia	—	—	—	—	—	—	2,8	1,5	1,8
Holanda	6,1	42,7	29,4	8,1	62,8	40,2	1	8,1	5
Bélgica	1,1	10,4	7,5	5	4,8	35,5	5,9	68,6	42,4
Luxemburgo	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Reino Unido	0,6	22	0,3	16,7	67	9,8	5,7	23,3	3,4
Irlanda	5,4	23,7	10,6	9,9	44,4	19,6	5,5	24,9	10,9
Dinamarca	7,2	55,7	24,6	5,8	49,9	20	1,2	12,3	4,2
EUR-9	34,7	6,7	4	71,7	14,5	8,3	47,5	10,5	5,6

A: Planes de desarrollo aprobados en el trienio (.000).

B: Planes de desarrollo aprobados por cada 1.000 explotaciones.

C: Planes de desarrollo aprobados por cada 1.000 hectáreas de S.A.U.

Fuente: Elaboraciones sobre datos de la Comisión de las Comunidades Europeas (2) y (3).

Cuadro n.º 6

RECURSOS C.E.E. PARA LA MODERNIZACION DE LAS EXPLOTACIONES
AGRICOLAS, D 159/72 Y D 268/75 REEMBOLSOS DEL F.E.O.G.A. DESDE
LA PRIMERA APLICACION DE LAS DIRECTIVAS HASTA EL 31/12/83

	Dir 268/75		Dir 268/75 y Dir 159/72	
	ECU (000.000)	D ₁	ECU (000.000)	D ₁
Alemania	83	104,1	218	273,5
Francia	171,5	151,1	233,7	205,9
Italia	48,8	22,3	58,5	26,7
Holanda	—	—	62,4	483,7
Bélgica	14,8	162,6	28,5	313,2
Luxemburgo	—	—	0,5	106,4
Reino Unido	219,7	882,3	393,1	1.578,9
Irlanda	121,4	544,4	168,6	756,1
Dinamarca	—	—	37,67	323,3
EUR-9	686,7	139	1.228,3	248,7

D₁: ECU por explotación, promedio referido al número total de explotaciones existentes en 1980.

Fuente: Elaboraciones sobre datos de la Comisión de las Comunidades Europeas (2) y (3).

glesa recibió, en una década, más de 1.500 ECUs y en el otro extremo, la italiana sólo 27 ECUs. La política estructural, por lo visto, incide más en las agriculturas más avanzadas, las que ya registran más altos ingresos per capita y/o más favorables relaciones tierra/trabajo.

III. POR QUE LA POLITICA ESTRUCTURAL ES TAN LIMITADA

Los factores explicativos del por qué la política estructural de la C.E.E. ha sido y sigue siendo tan limitada son varios y de naturaleza distinta, abarcando desde la evolución del entorno macroeconómico en la Comunidad hasta las insuficiencias de la administración pública en ciertos países. Sin pretensión de ser exhaustivos ni sistemáticos es posible referirse brevemente a los que parecen ser más importantes.

- a) La ocupación del espacio político y presupuestario por parte de la política de precios y por el problema de los excedentes puede considerarse como uno de los factores más generales que han limitado fuertemente el desarrollo de una política estructural. Como se ha observado en la primera parte, los recursos destinados a la sección orientación del F.E.O.G.A. representan, desde el inicio, una proporción modesta, pero cabe destacar que, además, dicha proporción es fuertemente decreciente, pasando desde un máximo de 15% en los primeros años a un mínimo del 3% en los últimos, acompañándose de una expansión fuertísima de los gastos de la Sección garantía. La fuerte y creciente presión sobre el presupuesto de la política de precios y de los excedentes ha dejado un espacio cada vez más reducido a la política estructural.
 - b) La política estructural explícita de las directivas se ha desarrollado muy poco porque, paralelamente, ha tomado más fuerza la política de estructuras implícita en la política de precios. El espacio potencial para una política estructural ha sido ocupado casi totalmente por la política
-

implícita, porque ésta se ha impuesto simplemente como corolario de la política de precios y de manejo de los excedentes. Estas últimas rápidamente se han convertido en el problema estructural de la P.A.C. y la política explícitamente estructural ha ido asumiendo una caracterización crecientemente auxiliar y subsidiaria respecto a la política estructural implícita. Esta última ha resultado ser mucho más efectiva, aún cuando, evidentemente, es menos equitativa y más excluyente, en razón del propio mecanismo de los precios y de su automatismo, asociado a la mayor abundancia de recursos.

- c) El entorno macroeconómico en la Comunidad Europea y en el mundo ha tenido una evolución opuesta a la necesaria para convertir la utopía Mansholtiana en un proyecto concretamente viable. El plan diseñado en el Memorandum del 1968 se había gestado en los años sesenta, cuando la expansión generalizada de la economía europea parecía apuntar a un escenario próximo de pleno empleo y crecimiento sostenido del ingreso per capita. La caída desde la dimensión utópica del plan Mansholt a la escala mucho más reducida de las directivas del setenta y dos coincide con un cambio de escenario y de expectativas macro-económicas a nivel mundial. La cantidad de recursos necesarios para traducir concretamente en acciones políticas el plan del sesenta y ocho, a la escala diseñada por Mansholt, resulta exageradamente grande en el escenario recesivo de los años setenta. De tal manera que la posibilidad de una política estructural en las líneas y a la escala del Memorandum del sesenta y ocho pierde espacio en el seno de la P.A.C., por el enorme crecimiento de los gastos de la Sección garantía, y externamente, por entrar la economía europea en una larga fase recesiva.
- d) Los países que más necesitan de una política estructural son los que menos pueden o saben utilizar las directivas. ¿Por qué?, es difícil saberlo. Por un lado, es razonable creer que un contexto globalmente más difícil de por sí
-

dificulte la adopción de una política que implica cambios relevantes en una dirección rigurosa con mecanismos *ad hoc*. Por otro lado, está la circunstancia de una administración pública, particularmente débil e ineficiente, con muy serias dificultades a la hora de traducir en acciones concretas con los agricultores las directivas y los reglamentos diseñados en Bruselas. Italia se presenta como caso extremo por el nivel mínimo de fondos utilizados y por el retraso con que pone en práctica la política de las directivas; ambas circunstancias guardan relación con lo inadecuado de la máquina administrativa. El argumento de que la modesta aplicación de las directivas en casos como el de Italia se debe en proporción importante a una brecha exageradamente grande entre estructuras existentes y estructuras deseadas también es muy pertinente. Si bien, esto es más cierto en el caso de la 159 que de la 268, resulta que Italia hace, en ambos casos, un uso mínimo de los recursos comunitarios.

- e) Las dificultades de adopción de la política estructural comunitaria del tipo que se acaba de mencionar dejan un espacio que no queda vacío. De quedar vacío, contribuiría, probablemente, a generar una demanda creciente de ajustes que permitieran mayor acceso a las acciones comunitarias. Pero el espacio se llena con acciones nacionales que, sin tener la fuerza de solucionar el problema estructural, distribuyen un volumen de recursos muy importante que contribuye a reducir la presión política para una política estructural comunitaria que sea, al mismo tiempo, más efectiva y aplicable.

IV. LA «NUEVA» POLITICA ESTRUCTURAL

Cabe concluir refiriéndose brevemente a la nueva política estructural, aprobada en 1985, con los reglamentos 797 y 871, para ver que hay de realmente nuevo. La impresión es que muy poco. El nivel del esfuerzo político y financiero, queda muy bajo y si-

que dominado por las mismas condiciones del período anterior: un escenario recesivo de la economía europea e internacional y el creciente cúmulo de excedentes. Al margen de un cuadro que globalmente se presenta muy parecido al antiguo, las novedades son pocas y de detalle. El régimen de ayudas se aplica, ahora, también a inversiones para la mejora cualitativa y la reconversión de la producción en función de las necesidades del mercado, la adaptación de la explotación en el intento de reducir los costes de producción, el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, el ahorro energético y la preservación del medio ambiente. Quedan, en general, fuera del régimen de ayuda el sector lechero y se ponen restricciones de escala al de cerdos. Los Estados miembros pueden dar ayudas suplementarias en las mismas condiciones de las otorgadas por la Comunidad para construcciones rurales y mejoras fundiarias y pueden extender la ayuda a agricultores que no cumplan con los requisitos comunitarios en una proporción no mayor del 75% de la ayuda C.E.E. Son una novedad los premios especiales para la primera puesta en marcha de la actividad por parte de jóvenes agricultores, sin embargo, el subsidio de 7.500 ECUs no parece destinado a incidir profundamente en las tendencias. Otra novedad es la ayuda a la reforestación, que se relaciona directamente con el objetivo de reducir los excedentes y con la defensa del medio ambiente. Por lo demás, todo parece en las líneas de la política anterior. Aparte una serie de ajustes menores, tal vez la novedad está solamente en hacer explícito, en términos de preocupaciones, objetivos e instrumentos, lo que antes quedaba implícito. La nueva política estructural se presenta tan limitada como la anterior y por las mismas razones.

BIBLIOGRAFIA

- BARBERO, G., y CROCI ANGELINI, E.: *Verso una migliore politica delle strutture*, en Tarditi, S., y Croci Angelini, E., *Riforma della Politica Agricola Comune e Siena Memorandum*, Bologna, 1985, Il Mulino.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: «Treizieme Rapport Financier Concernant le Fonds European d'Orientation et de Garantie Agricole», année 1983, *Section Orientation*, C.O.M. (84), 486 final, Bruxelles, 12 septembre 1984.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITY: *Agricultural situation in the Community*, 1985, Bruxelles, 1986.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: «Etude des effets regionaux de la politique agricole commune», *Etudes, serie politique régionale*, n.º 21, Bruxelles, 1981.

DE BENEDICTIS, M.: Contraddizioni e conflitti di interesse nella politica agricola comune», *Le Questione Agraria*, 1, 1981.

OLIVI, E.: «Il ruolo della politica strutturale nella agricoltura comunitaria», *La Questione Agraria*, 18, 1985.

R E S U M E N

En este trabajo se indaga sobre las causas que limitan el alcance de la política estructural, pudiéndose hablar de limitaciones, tanto desde el punto de vista de los recursos financieros movilizados respecto a la P.A.C. en su conjunto y/u otros componentes de la misma, como desde el punto de vista de la capacidad de esta política para solucionar los problemas en función de los cuales ha sido diseñada. En el artículo se constata que, aun partiendo de una definición amplia del problema estructural y considerando la totalidad de las acciones del F.E.O.G.A.-Orientación como de finalidad estructural —interpretación forzada—, los recursos globales destinados a esta política del 3% y un mínimo del 1% de los recursos totales del F.E.O.G.A. Además, estos recursos se distribuyen muy desigualmente entre los países miembros, resultando favorecidas las agriculturas más avanzadas, que corresponden a los países no mediterráneos de la C.E.E. El artículo termina con una exposición de los principales factores explicativos de esta situación y con la afirmación de que la nueva política estructural, surgida a partir de 1985, se presenta tan limitada como la anterior y por las mismas razones.

R E S U M E

Il est analysé dans ce travail les causes qui limitent la portée de la politique structurelle, aussi bien du point de vue des ressources financières utilisées pour la P.A.C. dans son ensemble et/ou les autres éléments qui la composent, que du point de vue de la capacité de cette politique pour résoudre les problèmes en fonction desquels elle a été établie. Il est constaté dans cet article que, même si l'on accepte comme point de départ une définition large du problème structurel et si l'on prête à l'ensemble des actions F.E.O.G.A.-Orientation un but structurel —interprétation quelque peu forcée—, les ressources globales destinées à cette politique sont extrêmement modestes, du moment qu'elles varient entre un maximum de 3% et un minimum de 1% des ressources totales du F.E.O.G.A. En outre, il existe de profondes inégalités dans la distribution de ces ressources entre les pays membres, favorisant les agricultures les plus

avancées qui correspondent aux pays non méditerranéens de la C.E.E. A la fin de cet article il est fait une exposition des principaux facteurs expliquant cette situation qui permet d'affirmer que la nouvelle politique structurelle, entamée en 1985, apparait aussi limitée que la précédente et ce pour les mêmes raisons.

S U M M A R Y

This article enquires into the causes restrictign the scope of structural policy both from the point of view of the financial resources moved in connexion with the C.A.P. as a whole or its component elements, and from the point of view of the suitability of this policy for coping with the problems in the face of which it has been drawn up. The article shows that, even using a wide definition of the structural problem and considering every action by E.A.G.G.F. (guidance) in a structural aims approach —a forced interpretation—, the overall resources devoted to this policy are extremely modest, ranging between a maximum of 3% a minium of 1% overall E.A.G.G.F. resources. Besides, these resources are very unevenly distributed among Member States, in favour of the more advanced agricultures in non-mediterranean E.E.C. member countries. The article end by outlining the principal factors which account for this situation and stating that the new structural policy, developed as from 1985, is as limited as the one previously in force, and for similar reasons.